

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk  
20160245/1120

Contactpersoon

Plaats/datum  
Den Haag, 5 december 2016

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp  
*Advies Passend onderwijs*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Passend onderwijs is op 1 augustus 2014 ingegaan. Een belangrijk doel van passend onderwijs is het leveren van meer maatwerk in de specialistische begeleiding van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. U heeft de Onderwijsraad verzocht om advies uit te brengen over de voortgang en implementatie van passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De raad bouwt met dit advies voort op de rapporten van de voormalige ECPO (Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs) en maakt gebruik van de evaluatieonderzoeken van het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) over passend onderwijs.<sup>1</sup>

Het evaluatieonderzoek door het NRO loopt tot 2020. Dat betekent dat de raad de komende jaren het NRO-onderzoek zal volgen en mede op grond daarvan adviezen zal uitbrengen. De onderzoeksgegevens die op dit moment beschikbaar zijn hebben voornamelijk betrekking op aspecten rondom de toewijzing en het aanbod van ondersteuningsmiddelen. Langetermijneffecten van passend onderwijs zijn nog niet bekend en verklarend onderzoek is beperkt voorhanden. Uitkomsten op leerlingniveau worden pas in een later stadium van de evaluatie verwacht. Daarom geeft de raad in dit eerste advies binnen deze specifieke opdracht aandachtspunten mee voor de verdere ontwikkeling en implementatie van passend onderwijs. In een volgend advies, dat zal worden opgesteld zodra gegevens beschikbaar zijn (2018), zal de raad verder ingaan op kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van passend onderwijs.

Alvorens over te gaan op de aandachtspunten, geeft de raad een korte toelichting op het gebruikte referentiekader voor de advisering en de insteek van dit briefadvies.<sup>2</sup>

## **1 Evaluatie en advisering in het kader van de invoering van passend onderwijs**

### *Leidraad voor advisering*

Passend onderwijs is tot stand gekomen na een complex beleidstraject.<sup>3</sup> Er is sprake geweest van wisselende doelen, veranderlijk overheidsbeleid en discussie tussen belanghebbenden met eigen opvattingen over de wenselijkheid van

<sup>1</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2013). *Derde voortgangsrapportage passend onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 10 december 2013. Kamerstukken II, 2012-2013, 31497, 113.

<sup>2</sup> De context van passend onderwijs wordt in dit advies als bekend verondersteld.

<sup>3</sup> Bekkers, V. (2011). *Passend onderwijs. Wie en waar is de regisseur*. Den Haag: ECPO; Noordegraaf, M. & De Wit, B. (2011). *Passend onderwijs in impasse*. Den Haag: ECPO; Waslander, S. (2011). *De geschiedenis herhaalt zich: passend onderwijs en de onzichtbare leraar*. Den Haag: ECPO.

passend onderwijs. De formuleringen van de ambities voor passend onderwijs lopen in de beleidsstukken uiteen. De ECPO heeft daarom de algemene ambities voor passend onderwijs uit de beleidsstukken verzameld en ten behoeve van de evaluatie in een aantal punten samengevat:

- Leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, hebben een plaats in het onderwijs, voelen zich veilig en gerespecteerd en komen met optimale prestaties uit het onderwijs.
- Ouders van deze leerlingen zijn tevreden over de kwaliteit van het onderwijs, de ondersteuning en de plaatsing van hun kind.
- Ouders van gewone leerlingen ervaren geen nadelen van leerlingen met extra ondersteuning in de klas.
- Op stelselniveau wint het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuning aan kwaliteit, en maken minder leerlingen gebruik van aparte onderwijsvoorzieningen.
- De bureaucratie moet afnemen en het budget beheersbaar blijven.<sup>4</sup>

Deze algemene ambities zijn geoperationaliseerd in doelen en tussendoelen die onderdeel uitmaken van het evaluatieonderzoek van het NRO. De betere slaagkans van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het vervolgonderwijs, op de arbeidsmarkt en in de maatschappij is daar als doel aan toegevoegd.<sup>5</sup> De Onderwijsraad neemt de door ECPO en NRO geformuleerde doelen als leidraad voor de advisering.

#### *Insteek van het advies*

De raad merkt op dat de invoering van passend onderwijs tijd nodig heeft. Een stelselwijziging is meer dan een opeenstapeling van maatregelen. Eerdere pogingen om meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het gewone basisonderwijs te houden, zoals het WSNS-beleid (Weer Samen Naar School), en de roerige aanloop naar passend onderwijs illustreren dit. Om stappen voorwaarts te stimuleren en te kunnen nemen, is het van belang om vroegtijdig knelpunten en kansen te signaleren.

Het evaluatieonderzoek van het NRO zoomt in op specifieke onderdelen van het implementatieproces van passend onderwijs. Daardoor kunnen ontwikkelingen diepgaander onderzocht worden. Het brengt echter ook met zich mee dat de onderzoeksresultaten een gefragmenteerd beeld geven van de stand van zaken. Rekening houdend met het stadium van implementatie en het beschikbare evaluatieonderzoek heeft de raad zichzelf ten doel gesteld om de resultaten van het NRO-onderzoek en overige bronnen in hun totaliteit te bekijken en zich in dit advies te richten op hoofdlijnen. Wat valt op? Wat kunnen we leren van de resultaten tot nog toe? Wat zijn mogelijke trends, waar treden mogelijk lacunes op?

De raad formuleert daarbij aandachtspunten op de volgende thema's: de stelselverantwoordelijkheid van de overheid (paragraaf 2.1); de balans tussen regels en ruimte (paragraaf 2.2); de realisatie van een dekkend ondersteuningsaanbod (paragraaf 2.3); de verbinding tussen bestuur en praktijk (paragraaf 2.4); en tot slot de deskundigheid van leraren (paragraaf 2.5). Binnen deze thema's komen verscheidene doelen van passend onderwijs aan bod.

## **2 Aandachtspunten bij de verdere ontwikkeling en implementatie van passend onderwijs**

### **2.1 Zorg voor meer inzicht om stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken**

#### *Beschikbare informatie ontoereikend voor beleidsevaluatie en sturing*

Vóór de invoering van passend onderwijs konden leerlingen in aanmerking komen voor extra onderwijssteuning als zij voldeden aan de daarvoor geldende landelijke criteria en waren de budgetten leerlinggebonden. Met passend onderwijs is deze vorm van 'labeling' losgelaten, onder meer om stigmatisering tegen te gaan en de nadruk niet langer

<sup>4</sup> Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2013). *Routeplanner Passend onderwijs: Evaluatieplan*. Den Haag: ECPO.

<sup>5</sup> Nationaal Regieorgaan (2014). *Programmering Evaluatie Passend Onderwijs. Lange termijn programmering 2015-2020*. Den Haag: NRO.

te leggen op de beperkingen van leerlingen, maar op mogelijkheden en behoeften. Dat betekende ook dat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte niet meer uniform gecategoriseerd werden, wat het volgen van leerlingstromen bemoeilijkt. De aanname was dat registratie van het verplicht op te stellen ontwikkelingsperspectief voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte hier een oplossing voor kon bieden. In de praktijk blijkt echter dat scholen verschillend omgaan met het toekennen van ondersteuning, het opstellen van de ontwikkelingsperspectieven en het vastleggen van gegevens omtrent de aan leerlingen geboden ondersteuning.<sup>6</sup> Het is niet mogelijk om op grond van deze data een betrouwbaar beeld te krijgen van het aantal leerlingen dat extra ondersteuning ontvangt, op de aard van deze ondersteuning en op de plaats waar die wordt geboden. Daardoor kan de vergelijking met de situatie voor de invoering van passend onderwijs slechts zeer beperkt worden gemaakt.

De raad wil uitdrukkelijk onder de aandacht brengen dat een basisvoorwaarde voor beleidsvorming en -evaluatie is dat de overheid over voldoende informatie beschikt om zicht te krijgen op de uitwerking van beleid in de praktijk. Alleen dan kan op een juiste manier worden geëvalueerd en tijdig worden bijgestuurd als onwenselijke effecten van passend onderwijs zich aftekenen. Doordat er echter nauwelijks data worden verzameld op leerlingniveau, kan geen eenduidig en betrouwbaar beeld worden verkregen van de manier waarop passend onderwijs uitwerkt voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Daar komt bij dat de verantwoordelijkheid voor het bieden van passende ondersteuning is gedecentraliseerd naar de samenwerkingsverbanden, waardoor de mogelijkheden van de overheid voor bewaking van de kwaliteit en voor sturing beperkt zijn. De raad acht het ontbreken van voldoende informatie bezwaarlijk, omdat de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor het stelsel van passend onderwijs. De raad vraagt zich dan ook af hoe de ontoereikendheid van de informatie voor het uitoefenen van de stelselverantwoordelijkheid door de overheid wordt opgepakt. Hij adviseert daarom te bezien op welke wijze de benodigde informatie op het niveau van (groepen) leerlingen kan worden verkregen, teneinde deze stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

*Blijf het succes van passend onderwijs afmeten aan een bredere set doelen dan alleen thuiszitters*

Het doel om geen thuiszitters meer te hebben, heeft de staatssecretaris geconcretiseerd door te stellen dat het vanaf 2020 niet mag voorkomen dat kinderen langer dan drie maanden thuiszitten zonder passend aanbod.<sup>7</sup> Om deze doelstelling te halen wordt op verschillende manieren gewerkt aan vermindering van het aantal thuiszitters. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het afsluiten van het Thuiszitterspact, de activiteiten van Ingrado en Gedragswerk om regionale verschillen te reduceren, de inzet van meer onderwijs(zorg)consulenten en het opzetten van het digitale platform VSv Kompas.<sup>8</sup> Ook in het politieke en maatschappelijke debat is er veel aandacht voor thuiszitters.

De redenen voor een focus op thuiszitters zijn begrijpelijk. De ernst en het schrijnende karakter van de problematiek van de thuiszitters vragen om een actieve benadering. Het voorkomen van situaties waar kinderen thuis blijven en niet naar school gaan, wordt niet voor niets in de memorie van toelichting als eerste doelstelling van passend onderwijs genoemd.<sup>9</sup> Ook is het aantal thuiszitters een van de weinige beschikbare kwantitatieve indicatoren om de situatie van een deel van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in beeld te brengen. Desalniettemin wil de raad wijzen op het risico dat de vermindering van het aantal thuiszitters synoniem wordt met het welslagen van passend onderwijs. Mede gezien het eerder genoemde gebrek aan informatie op leerlingniveau kan het succes van passend onderwijs hier te sterk aan afgemeten worden. Daardoor kunnen niet alleen de overige doelen en verwachtingen rondom passend onderwijs naar de achtergrond verdwijnen, maar bestaat ook het gevaar dat de politiek te snel wijzigingen

<sup>6</sup> Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijssteuningsondersteuning. Eenmeting 2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

<sup>7</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2016). *Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 3 februari 2016. Kamerstukken II, 2015-2016, 26695, 108.

<sup>8</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, 2016.

<sup>9</sup> *Memorie van toelichting* (2011). Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, 3.

in de huidige koers wil aanbrengen. Dergelijke eenzijdige wijzigingen in het verleden hebben het vertrouwen in de invoering en uitwerking van passend onderwijs zeker geen goed gedaan.<sup>10</sup>

*Wees alert op mogelijke frictie tussen passend onderwijs en aanverwante regelgeving*

In de Wet passend onderwijs is niet expliciet vastgelegd *waar* passend onderwijs en de benodigde ondersteuning plaats moeten vinden. Hoewel een beleidsverwachting is dat passend onderwijs ertoe leidt dat minder leerlingen naar aparte voorzieningen gaan, wordt inclusief onderwijs door de overheid niet expliciet als de meest wenselijke optie gepresenteerd. Het gaat erom dat leerlingen een passende plek krijgen. De beslissing over de manier waarop dit passende aanbod wordt gerealiseerd, is uitdrukkelijk aan de samenwerkingsverbanden. Deze beleidsinstek strookt niet altijd met andere verdragen of juridische verplichtingen.

Ten eerste is passend onderwijs onderdeel van een langere traditie van (internationale) beleidsontwikkelingen ter verbetering van de positie van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het onderwijs. Veel landen, waaronder Nederland, hebben bijvoorbeeld de Salamanca-verklaring ondertekend.<sup>11</sup> In deze verklaring wordt bepleit dat alle kinderen, ook kinderen met een beperking, het recht en de mogelijkheid moeten hebben om onderwijs te krijgen in een reguliere schoolomgeving. Kinderen met een beperking moeten daarbij zo min mogelijk gescheiden worden van overige leeftijdgenoten. Meer recent is het IVRPH (VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap) voor het hele Koninkrijk der Nederlanden in werking getreden. In het eerste lid van artikel 24 van het IVRPH wordt bepaald dat de aangesloten staten het recht van personen met een handicap op onderwijs erkennen en daartoe een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus waarborgen. In een recent gepubliceerde interpretatie van het verdrag is het recht op inclusief onderwijs nader toegelicht.<sup>12</sup> Daarin wordt aangegeven dat met inclusief onderwijs wordt bedoeld dat personen met een handicap niet als groep worden afgezonderd van personen zonder handicap, omdat dit tot segregatie leidt. Hoewel er enige ruimte wordt gelaten voor wat wordt genoemd 'different accommodations' voor bepaalde (groepen) personen met een handicap, wordt overwegend bevestigd dat er een sterke gerichtheid moet zijn op het aanbieden van gezamenlijk onderwijs aan personen met en zonder handicap.

Ten tweede is de WGBH/CZ (Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte) relevant, omdat deze wet verbiedt om onderscheid te maken tussen leerlingen met en zonder handicap of chronische ziekte als het gaat om toegang tot het onderwijs. Als dat wel gebeurt, is er sprake van discriminatie. In de toelichting bij de Wet passend onderwijs is hierover het volgende gezegd: "Op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte hebben scholen de plicht om te onderzoeken of de school de extra ondersteuning, in de vorm van doeltreffende aanpassingen, zelf kan bieden. Een aanpassing moet worden getroffen, tenzij deze voor de school een onevenredige belasting vormt."<sup>13</sup> In dit opzicht is de WGBH/CZ strikter dan de Wet passend onderwijs: een school heeft hoe dan ook een onderzoeksplicht en kan niet zonder meer verwijzen naar het eigen ondersteuningsprofiel. Geschillen over het al dan niet plaatsen van een leerling met ondersteuningsbehoefte worden behandeld door zowel de GPO (Geschillencommissie passend onderwijs) als het College voor de Rechten van de Mens. Bij de behandeling van die geschillen wordt gekeken of voldaan is aan de verplichtingen op grond van zowel de Wet passend onderwijs als de WGBH/CZ.<sup>14</sup>

De twee hierboven beschreven juridische verplichtingen geven de raad aanleiding om aandacht te vragen voor mogelijke fricties met de Wet passend onderwijs. Hij adviseert om in de evaluatie van passend onderwijs uitdrukkelijk

<sup>10</sup> Ledoux, G. (2016). Passend onderwijs: aanleiding, totstandkoming en beoogde doelen. *De Nieuwe Meso*, 3(3), 56-61.

<sup>11</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1994). *The Salamanca Statement and framework for action on special needs education*. Salamanca: UNESCO.

<sup>12</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). *General comment No. 4 (2016). Article 24: Right to inclusive education*. Geraadpleegd op 29 november 2016 via <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>.

<sup>13</sup> *Memorie van toelichting*, 2011, p.7.

<sup>14</sup> Zie daartoe bijvoorbeeld uitspraak 107293 van de GPO, 12 augustus 2016.

aandacht te besteden aan de vraag hoe de uitwerking van passend onderwijs in de praktijk zich verhoudt tot de verplichtingen op grond van het IVRPH en de WBGH/CZ, en daarbij in ogenschouw te nemen dat deze (mogelijk) verstrekkender zijn dan waartoe de Wet passend onderwijs verplicht.

## 2.2 Streef naar een balans tussen regels en ruimte

Met de voormalige landelijke indicatiecriteria voor lichte en zware ondersteuning bleven verschillen omtrent de toekenning van ondersteuning tussen regio's beperkt. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs krijgen nu rechtstreeks de budgetten voor ondersteuning en hebben grote vrijheid bij de inrichting van, de besluitvorming over, en de vaststelling en toekenning van ondersteuning. Ook mbo-instellingen zijn nu zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de benodigde ondersteuning en voor het organiseren en vormgeven van hun eigen ondersteuningsaanbod. De vroegere middelen vanuit de leerlinggebonden financiering worden bij het huidige gehandicaptenbudget opgeteld.

### *Risico op ongelijkheid in onderwijskansen*

De meeste samenwerkingsverbanden hanteren vaste criteria voor de basisondersteuning, al zijn er ook samenwerkingsverbanden die dat helemaal aan de scholen zelf overlaten. Voor de toewijzing van extra onderwijsondersteuning in de vorm van arrangementen hanteert men meestal juist geen vaste criteria, en voor de verwijzing naar een school voor speciaal onderwijs is het beeld gemengd.<sup>15</sup> Met de keuze om verantwoordelijkheden te decentraliseren zijn dergelijke verschillen tussen regio's in de organisatie en uitvoering van passend onderwijs logisch en tot op zekere hoogte ook wenselijk: maatwerk impliceert verschillen. De vraag is evenwel waar het omslagpunt ligt tussen aanvaardbare verschillen en ongewenste ongelijkheid.

De raad ziet twee factoren die kunnen bijdragen aan deze ongewenste ongelijkheid. De eerste factor is de verevenings-systematiek (op landelijk niveau) en de manier waarop ondersteuningsmiddelen binnen het samenwerkingsverband worden verdeeld (het verdeelmodel). Als samenwerkingsverbanden meer geld te besteden hebben dan voorheen, is er bijvoorbeeld minder noodzaak tot het inperken van de verwijzingen naar speciale scholen of het toekennen van extra ondersteuning, dan wanneer er minder geld te besteden is. Bij samenwerkingsverbanden die kiezen voor een schoolmodel (waarbij ondersteuningsmiddelen via een verdeelsleutel over de scholen verspreid worden) constateert de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) dat naar verhouding minder inhoudelijk regionaal beleid wordt ontwikkeld en veel wordt overgelaten aan de aangesloten schoolbesturen.<sup>16</sup> Het risico van het schoolmodel is dat scholen onvoldoende samenwerken en te veel op zichzelf gericht blijven. Dit kan gevolgen hebben voor de totstandkoming van het ondersteuningsaanbod en dus voor de mogelijkheden in de regio om leerlingen een passende plek te bieden.

In hoeverre de verevening en het gekozen verdeelmodel samenhangen met de mate waarin leerlingen met een ondersteuningsbehoefte verwezen worden naar speciale voorzieningen, is op dit moment onduidelijk. De inspectie rapporteert dat scholen in een negatief vereveningsgebied (een gebied waar minder financiële middelen beschikbaar zijn dan voor de invoering van passend onderwijs) in 2015 leerlingen vaker in het regulier onderwijs plaatsen dan daarvoor, en dat in positieve vereveningsgebieden in het primair onderwijs de plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs toeneemt.<sup>17</sup> Ander onderzoek naar de samenhang tussen het vereveningsgebied, de verdeelmodellen, de omvang van de samenwerkingsverbanden, het aantal locaties voor speciaal onderwijs en de verwijzing naar aparte voorzieningen, vindt tussen deze aspecten echter geen samenhang.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Jepma, IJ. & Beekhoven, S. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sardes.

<sup>16</sup> *Achtste voortgangsrapportage passend onderwijs december 2015* (2015). Kamerstukken II, 2015–2016, 31497, 183.

<sup>17</sup> Inspectie van het Onderwijs (2016). *Staat van het Onderwijs 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

<sup>18</sup> Koopman, P.N.J. & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs. Update schooljaar 2015/16*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

De tweede factor die volgens de raad kan bijdragen aan ongelijkheid in de toegankelijkheid van voorzieningen en het aanbod van ondersteuning, is het ontbreken van uniforme criteria voor de toekenning van ondersteuning. De ondersteuning waar leerlingen voor in aanmerking kunnen komen, is nu afhankelijk van de regels en procedures van het samenwerkingsverband waar leerlingen onder vallen. Concreet doet dit zich al voor bij instellingen die een regiofunctie hebben, zoals mbo-instellingen en grote(re) instellingen voor voortgezet onderwijs. Mbo-instellingen krijgen studenten uit verschillende gemeenten binnen, waar eigen regels over onderwijs-zorgarrangementen gelden. Dit heeft tot gevolg dat het mogelijk is dat studenten met dezelfde problematiek binnen dezelfde opleiding verschillende ondersteuning krijgen, afhankelijk van de gemeente waarin ze wonen.<sup>19</sup> Instellingen voor voortgezet onderwijs met (neven)vestigingen en scholen voor speciaal (basis)onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs die tot verschillende samenwerkingsverbanden behoren, hebben hier ook mee te maken.<sup>20</sup>

Met passend onderwijs is een systeem gecreëerd waarin verschillen snel kunnen toenemen. Deze verschillen mogen niet leiden tot ongewenste ongelijkheid in onderwijskansen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De raad adviseert daarom scherp in het vizier te houden op welke manieren en in welke mate dit neveneffect van passend onderwijs zich voordoet.

#### *Spanning tussen het stellen van regels en het behouden van ruimte*

Een ander gevolg van het ontbreken van uniforme criteria is dat het op voorhand minder helder is wie voor welke begeleiding in aanmerking kan komen. Dit maakt dat de reikwijdte van passend onderwijs wordt verkend. De eerste ervaringen van samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs die hebben gekozen voor 'opting out' (waarbij ze zelf bepalen welke vmbo-leerlingen leerwegondersteunend onderwijs toegewezen krijgen en voor hoe lang, en welke scholen een lwoo-licentie krijgen), zijn hiervoor illustratief. Er wordt onder meer door scholen gerapporteerd dat er meer aanvragen worden gedaan voor leerlingen die vervolgens niet in aanmerking blijken te komen voor extra ondersteuning. Dit leidt tot discussies tussen ouders en scholen, omdat het door de minder heldere procedures en criteria lastiger voor scholen is om een beslissing uit te leggen.<sup>21</sup> Het aantal aanmeldingen van studenten met (extra) ondersteuningsbehoefte voor het middelbaar beroepsonderwijs is toegenomen door twee factoren: 1) de procedure voor toewijzing is minder ingewikkeld dan voorheen, waardoor de drempel voor aanmelding en toewijzing lager wordt; en 2) studenten met (extra) ondersteuningsbehoefte die voorheen (net) buiten de criteria van de leerlinggebonden financiering vielen, komen nu wel in aanmerking voor extra ondersteuning.<sup>22</sup> Het is niet uitgesloten dat eenzelfde effect zich voordoet in het primair onderwijs. Daarbij wordt een spanningsveld gerapporteerd tussen scholen en ouders qua mogelijkheden en verwachtingen van passend onderwijs. Bij ouders bestaat soms het beeld dat passend onderwijs hetzelfde is als inclusief onderwijs. Zij eisen dat het aanbod passend gemaakt wordt of verwachten dat hun kind altijd op een reguliere school kan blijven.<sup>23</sup>

Sommige samenwerkingsverbanden willen ouders en scholen meer helderheid bieden over de toewijzing van en toelating tot extra ondersteuning en gaan daarom de ruimte begrenzen door de oude criteria weer in ere te herstellen, eigen criteria te hanteren of bestaande criteria aan te scherpen. In het middelbaar beroepsonderwijs is men zich nu – mede door de komst van passend onderwijs, maar ook door de discussies over het toelatingsrecht – meer bewust van het belang om ook zelf grenzen te stellen en die zichtbaar te maken.<sup>24</sup> Het ondersteuningsprofiel wordt daarvoor als

<sup>19</sup> Naar aanleiding van een gesprek met de MBO Raad.

<sup>20</sup> De Boer, A. & Van der Worp, L. (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: RUG.

<sup>21</sup> Oberon (2016). *Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht: Oberon.

<sup>22</sup> Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

<sup>23</sup> Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016; De Boer & Van der Worp, 2016; gesprek met onderwijsconsulenten.

<sup>24</sup> Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

instrument gebruikt. De grens wordt daarbij bepaald door de haalbaarheid in de uitvoering van ondersteuning in het onderwijs en de kansen op diplomering en werk in het beoogde beroep.

De raad begrijpt de behoefte aan houvast en afbakening, maar zet tegelijkertijd vraagtekens bij het effect van een toename van criteria en begrenzing van ruimte vanuit het perspectief van kwaliteit en toegankelijkheid van passend onderwijs. Door het 'dicht timmeren' van de toewijzingsprocedures kan minder uitgegaan worden van de individuele onderwijsbehoeften, vallen mogelijk meer leerlingen en studenten tussen wal en schip en nemen de administratieve lasten toe: ontwikkelingen die allen ingaan tegen de doelstellingen van passend onderwijs. De raad constateert dat hier sprake is van een dilemma tussen het stellen van regels en het behouden van ruimte. Hij wijst daarbij op het belang van het zoeken naar en het bewaken van een goede balans hiertussen door de samenwerkingsverbanden.

#### *Duidelijkheid nodig omtrent de uitvoering van de zorgplicht*

Er bestaat in de praktijk verschil van inzicht tussen ouders/leerlingen en scholen over de zorgplicht, met name over de vraag wanneer deze feitelijk tot stand komt en wat die vervolgens inhoudt.<sup>25</sup> Scholen vinden het lastig te bepalen wat de zorgplicht precies voor hen betekent, op welke school de zorgplicht rust, welke onderzoekseisen met de zorgplicht samenhangen en onder welke omstandigheden aan de zorgplicht is voldaan.<sup>26</sup> Ook ouders en leerlingen weten niet altijd goed wanneer de zorgplicht van een school in werking treedt en/of wat ze vervolgens van de school mogen verwachten.<sup>27</sup>

Daarbij komen ook signalen naar voren dat scholen de zorgplicht proberen te omzeilen. Uit een interview met Dullaert (2016) wordt bijvoorbeeld duidelijk dat sommige scholen en gemeenten te weinig moeite doen om een passende onderwijsplek voor kinderen met extra ondersteuningsbehoefte te vinden.<sup>28</sup> Bovendien vertonen scholen soms strategisch gedrag om de zorgplicht te ontwijken. Dit varieert van het opzettelijk hanteren van een verschil tussen aanmelden en inschrijven (alleen in het laatste geval zou dan de zorgplicht ingaan) tot het niet op de schoolwebsite zetten van het aanmeldingsformulier of het eisen van een gesprek met ouders voorafgaand aan aanmelding om er achter te komen of het een toekomstige leerling met extra ondersteuningsbehoefte betreft. Zo ja, dan worden de ouders doorgestuurd naar een andere school voordat feitelijk is aangemeld.<sup>29</sup>

De inspectie heeft van de bewindslieden de opdracht gekregen ontduiking van de zorgplicht streng aan te pakken. De raad adviseert in aanvulling hierop te onderzoeken of de onduidelijkheden over de zorgplicht van tijdelijke aard en te verhelpen zijn, of dat de zorgplicht dermate lastig te interpreteren en na te leven is dat een preciezere definiëring en aanvulling noodzakelijk is. Hij adviseert in dat kader te bezien of de aard van de geschillen die worden ingediend bij de GPO verandert.

### **2.3 Meer variatie in ondersteuningsaanbod noodzakelijk**

#### *Generalisatie van het ondersteuningsaanbod ligt op de loer*

Door zowel reguliere als speciale scholen op te nemen in samenwerkingsverbanden, is gepoogd een dekkend ondersteuningsaanbod in de regio mogelijk te maken. Dit dekkende aanbod moet tot uiting komen in de optelsom van ondersteuningsprofielen van de afzonderlijke scholen. In een eerder advies wees de Onderwijsraad<sup>30</sup> op het risico dat er op deze wijze niet 'automatisch' een dekkend aanbod tot stand komt. Het opstellen van ondersteuningsprofielen geeft scholen de mogelijkheid zich te specialiseren in bepaalde ondersteuningsbehoeften, maar er is geen regie op de manier

<sup>25</sup> De Kinderombudsman (2015). *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato*. Den Haag: De Kinderombudsman; Geschillencommissie Passend Onderwijs (2015). *Jaarverslag schooljaar 2014/2015*. Utrecht: Onderwijsgeschillen.

<sup>26</sup> Geschillencommissie Passend Onderwijs, 2015.

<sup>27</sup> De Kinderombudsman, 2015.

<sup>28</sup> Balans (2016). *Duizenden kinderen gaan onnodig niet naar school*. Geraadpleegd op 29 november via <http://www.balansdigitaal.nl/data/nieuws/2016/oktober/duizenden-kinderen-gaan-onnodig-niet-naar-school>.

<sup>29</sup> Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

<sup>30</sup> Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Den Haag: Onderwijsraad.

waarop deze specialisaties zich tot elkaar gaan verhouden. Hierdoor kan een onevenwichtig aanbod ontstaan, zeker wanneer een groot deel van de scholen aangeeft alleen voor bepaalde problemen begeleiding te kunnen bieden en voor andere problemen niet.

Sinds de invoering van passend onderwijs wordt steeds meer gedacht vanuit de individuele leerling en wat deze nodig heeft om beter te kunnen presteren en te functioneren in een onderwijssetting.<sup>31</sup> Tegelijkertijd constateert de raad dat de verwachting dat er op regionaal niveau niet noodzakelijkerwijs een dekkend aanbod tot stand komt, is uitgekomen. De reden daarvoor is echter niet dat scholen overwegend dezelfde specialisatie kiezen, maar dat scholen juist voorzichtig zijn om zich op een bepaald type ondersteuningsaanbod te profileren. De GPO wijst er in dat verband op dat verscheidene schoolondersteuningsprofielen niet zozeer de ondersteuningsmogelijkheden beschrijven die de school kan verzorgen, maar vooral welke mogelijkheden de school niet heeft.<sup>32</sup> Ook onderlinge afstemming tussen scholen of specialisatie van ondersteuningsaanbod komt zelden voor.<sup>33</sup> Deze ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat de toegang tot specialistisch aanbod en specialistische expertise vermindert. Scholen geven ook aan dat de ondersteuning vanuit schoolmaatschappelijk werk is toegenomen, terwijl de ondersteuning vanuit cluster 3 en 4 eerder afneemt dan toeneemt.<sup>34</sup> Op het niveau van het samenwerkingsverband signaleert de raad het risico dat het ondersteuningsaanbod steeds uniformer wordt.

#### *Governance van de samenwerkingsverbanden verdient nadere uitwerking*

Om de totstandkoming van een regionaal dekkend ondersteuningsaanbod te stimuleren, is de raad van mening dat de samenwerkingsverbanden een actieve regierol moeten vervullen in het op elkaar afstemmen van de onderlinge schoolondersteuningsprofielen. Het is daarbij van belang dat de schoolbesturen ten aanzien van de scholen een aanjagende rol vervullen met betrekking tot de profilering op specifieke ondersteuningsbehoeften. Regisseur en aanjager dienen vervolgens tot overeenstemming te komen over wat nodig is om een dekkend ondersteuningsaanbod te realiseren.

De raad constateert dat de governance van de samenwerkingsverbanden hierbij een belemmerende factor kan zijn, doordat het bestuur van het samenwerkingsverband vaak bestaat uit (een deel van) de aangesloten schoolbesturen. Door de meervoudigheid van rollen en posities is sprake van conflicterende belangen. Het is dan ook essentieel dat betrokkenen bij de governance van een samenwerkingsverband zich bewust zijn van hun specifieke positie en taak en van de maatschappelijke opdracht die zij dienen, en zich rolvast gedragen.<sup>35</sup> Een governancecode kan hier behulpzaam bij zijn. De governancecodes voor het primair en voortgezet onderwijs worden echter door de samenwerkingsverbanden als leidraad genomen. De complexiteit van de organisatie van samenwerkingsverbanden en de mate waarin zij verschillen van reguliere organisaties voor primair en voortgezet onderwijs – vooral als het gaat om de positionering van de schoolbesturen – maken dat deze reguliere governancecodes onvoldoende aanknopingspunten bieden voor goed bestuur.<sup>36</sup>

De governance van de samenwerkingsverbanden krijgt de aandacht van de overheid. Samenwerkingsverbanden worden bijvoorbeeld aangespoord om het interne toezicht en de doorzettingsmacht beter te regelen.<sup>37</sup> In aanvulling hierop wil de raad er nadrukkelijk op wijzen dat de vraag of en in hoeverre het samenwerkingsverband een zelfstandige opdracht heeft en dus een entiteit is waar onafhankelijk toezicht op nodig is, onverminderd van belang blijft en een nadere uitwerking verdient.

<sup>31</sup> Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

<sup>32</sup> Geschillencommissie Passend Onderwijs, 2015.

<sup>33</sup> Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

<sup>34</sup> Smeets, E. & Van Veen, D. (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

<sup>35</sup> Hooge, E., Hendriks, S., Buwalda-Groeneweg, E. & Dekkers, M. (2016). *Vlugschrift governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Utrecht/ Tilburg: BMC/TIAS.

<sup>36</sup> Hooge, Hendriks, Buwalda-Groeneweg & Dekkers, 2016.

<sup>37</sup> *Negende voortgangsrapportage juni 2016* (2016). Kamerstukken II, 2015–2016, 31497, 210.



*Zet sterker in op de ontwikkeling van nieuw ondersteuningsaanbod*

De behoudende keuzes in de ondersteuningsprofielen van scholen bieden weinig grond en gelegenheid voor het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden om op termijn meer leerlingen met (complexere) ondersteuningsbehoeften een passende plaats in het onderwijs te kunnen bieden. Dit geldt zowel voor nieuwe leerlingen als voor leerlingen waarbij een terugplaatsing vanuit een speciale school naar een reguliere school aan de orde kan zijn.

Aanpassingen in de organisatie om andere vormen van onderwijs mogelijk te maken, zoals tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs of nieuwe specialistische voorzieningen, worden beperkt ontwikkeld.<sup>38</sup> Ook komen onderwijs-zorgarrangementen lastig van de grond en worden specialistische voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie, crisis- en interventievoorzieningen en aanbod gericht op herintegratie van thuiszitters gemist. Er is verder een gebrek aan vervolgmogelijkheden wanneer er ook binnen speciale scholen geen oplossing (meer) geboden kan worden. Terugplaatsing naar het regulier onderwijs komt zelden voor. Daarbij geeft twee derde van de basisscholen en twee vijfde van de middelbare scholen aan dat de extra ondersteuning aan leerlingen nog onvoldoende wordt gerealiseerd.<sup>39</sup> Over de ondersteuning in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs rapporteert respectievelijk de helft en een derde van de scholen dat het onvoldoende lukt om deze te realiseren. Maar ook wanneer gekeken wordt naar de basisondersteuning, geeft een derde van de basisscholen en een vijfde van de middelbare scholen aan dat deze nog onvoldoende van de grond komt.

De raad vindt het opmerkelijk dat er nog steeds een beperkt aanbod is voor specifieke categorieën leerlingen die ook al ten tijde van de leerlinggebonden financiering tussen wal en schip vielen. Het gaat dan om leerlingen die vanwege het benodigde maatwerk moeilijk plaatsbaar waren op een bepaald schoolniveau of op een school in een van de bestaande clusters; bijvoorbeeld leerlingen met een autismespectrumstoornis die op cognitief niveau havo of vwo aankunnen. De zorgstructuur van het voortgezet onderwijs sluit hier vaak onvoldoende op aan en het voortgezet speciaal onderwijs biedt lang niet altijd onderwijs op dat cognitieve niveau. Een andere groep wordt gevormd door de leerlingen die aangemerkt worden als 'zmlk-er' (samenvoeging van afkortingen zmlk (cluster3) en zmok (cluster4)): leerlingen met ernstige psychiatrische of gedragsproblemen én een verstandelijke beperking.<sup>40</sup> Niet zelden komen deze leerlingen thuis te zitten of wordt een vrijstelling aangevraagd. Een opvallende ontwikkeling in dit verband is dat voor alle vrijstellingsgronden het aantal vrijstellingen is toegenomen, maar dat de grootste stijging (14%) te zien is voor artikel 5 onder a Leerplichtwet: "het kind is om psychische of lichamelijke redenen niet in staat naar school te gaan".<sup>41</sup>

De raad pleit ervoor dat de ontwikkeling van nieuw ondersteuningsaanbod verhoogde aandacht krijgt en er sterker wordt ingezet op de ontwikkeling hiervan. Expertise vanuit de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs moet daarbij beter benut worden; deze lijkt nog nauwelijks door reguliere scholen te worden ingezet.<sup>42</sup> Daarbij dienen bestaande programma's en methodieken te worden uitgebreid. In reguliere scholen is bijvoorbeeld nog relatief weinig aanbod voor leerlingen met gedragsproblemen.<sup>43</sup> Ook de mogelijkheden voor het anders organiseren van het onderwijs dienen

<sup>38</sup> Eimers, Ledoux & Smeets, 2016; De Boer & Van der Worp, 2016.

<sup>39</sup> Smeets & Van Veen, 2016.

<sup>40</sup> Onderwijsconsulenten/SOSO(2016). *Rapport 2014/2015. Ervaringen, trends en aanbevelingen*. Den Haag: Onderwijsconsulenten/SOSO; De Boer & Van der Worp, 2016; Jepma & Beekhoven, 2015.

<sup>41</sup> De belangrijkste vrijstellingsgronden in de Leerplichtwet zijn: artikel 5 onder a: het kind is om psychische of lichamelijke redenen niet in staat naar school te gaan; artikel 5 onder b: de ouders van de jongere hebben bezwaren tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen; artikel 5 onder c: het kind is in het buitenland op een school ingeschreven en bezoekt deze geregeld. Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, 2016.

<sup>42</sup> Smeets & Van Veen, 2016; De Boer & Van der Worp, 2016.

<sup>43</sup> Smeets & Van Veen, 2016.

verder te worden verkend. In het voortgezet onderwijs worden bijvoorbeeld al voorzichtige stappen gezet naar symbiosetrajecten.<sup>44</sup>

Voor de realisatie van onderwijs-zorgarrangementen is een verbetering van de samenwerking met gemeenten essentieel. Samenwerkingsverbanden en scholen hebben wisselende ervaringen met de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, de beschikbaarheid van expertise en de snelheid waarmee een vraag naar aanvullende hulp wordt opgepakt.<sup>45</sup> In een eerder advies over dit thema heeft de raad onder meer bepleit dat schoolbesturen de aangewezen partij zijn om voortzetting en verdieping van lokaal overleg te initiëren en actief aan gemeenten kenbaar maken wat de lokale onderwijsbehoeften zijn en wat er vanuit het onderwijs van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van lokale jeugdhulpverlening wordt verwacht.<sup>46</sup>

#### *Monitor de houdbaarheid van budgettering van ondersteuningsmiddelen*

Thuiszitters en leerlingen met een vrijstelling zijn doorgaans leerlingen met complexere problematiek die mogelijk een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben. Onderzoek naar de achtergrond van de toename van vrijstellingen op basis van artikel 5 onder a Leerplichtwet laat zien dat “er een grote diversiteit aan aandoeningen bestaat en dat bij een op de vijf vrijgestelde jeugdigen bovendien sprake is van een combinatie van twee of meer aandoeningen. Of de vrijstelling is afgegeven op psychische dan wel fysieke gronden is veelal onbekend (50%) doordat dit niet zomaar uit de registraties is te halen.”<sup>47</sup> Het is dan ook de vraag welke financiële impact het terugdringen van de thuiszitters heeft op het ondersteuningsbudget van de samenwerkingsverbanden. Daarbij zijn de consequenties van de verevening nog niet helder. De raad beveelt aan om het effect van de budgettering van de ondersteuningsmiddelen nauwgezet te monitoren en te evalueren.

## **2.4 Afstand tussen bestuur en onderwijspraktijk moet worden overbrugd**

### *Besturen aan zet voor vergroting van draagvlak voor en betrokkenheid bij passend onderwijs*

Al in 2011 werd geconstateerd dat er veel bestuurlijk overleg plaatsvond, met name over de inrichting van regionale netwerken, maar dat leraren, leerlingen en ouders buiten het proces naar passend onderwijs gehouden werden.<sup>48</sup> Ook in de twee jaar na de invoering heeft vooral de organisatie en proceskant van passend onderwijs de nadruk gekregen.<sup>49</sup> Betrokkenen in de onderwijspraktijk staan nog steeds op afstand van de ontwikkelingen op bestuurlijk niveau. Ook bestaat een verschil in de waarnemingen met betrekking tot passend onderwijs. Direct betrokkenen binnen scholen (intern begeleiders en zorgcoördinatoren) beoordelen de situatie omtrent passend onderwijs over het algemeen een stuk minder gunstig dan de directeuren/coördinatoren en degenen die vanuit het samenwerkingsverband verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van ondersteuning.<sup>50</sup>

Tegelijkertijd is in de onderwijspraktijk de negatieve beeldvorming over passend onderwijs blijven bestaan. Drie jaar voordat passend onderwijs is ingevoerd, kwam aan het licht dat leerkrachten in het duister tastten over de noodzaak en de consequenties van het beleid voor passend onderwijs. Ze ervoeren passend onderwijs als van bovenaf opgelegd, met kostenbesparing als belangrijkste reden, en vroegen zich af waarom zij daarvoor op moesten draaien.<sup>51</sup> In 2016 is dit beeld onveranderd: de meerderheid van de leerkrachten (78%) en docenten (80%) is het bijvoorbeeld (helemaal)

<sup>44</sup> Symbiose houdt in dat een leerling die ingeschreven staat in het (voortgezet) speciaal onderwijs gedeeltelijk onderwijs kan volgen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs of in een instelling voor educatie en beroepsonderwijs. Scholen sluiten hiervoor onderling een symbioseovereenkomst.

<sup>45</sup> Smeets & Van Veen, 2016. De Boer & Van der Worp, 2016.

<sup>46</sup> Onderwijsraad (2014). *Samen voor ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>47</sup> Bertling, L., Lubberman, J. & Witteman-Van Leenen, J. (2016). *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen '5 onder A'*. Amsterdam: Regioplan; p.14.

<sup>48</sup> Ledoux, G. (2012). *Bijlage IV. Ex Ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

<sup>49</sup> Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016.

<sup>50</sup> Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016.

<sup>51</sup> Van der Meer, J. (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.

eens met de stelling dat passend onderwijs een verkapte bezuiniging is.<sup>52</sup> Dit terwijl de indertijd aangekondigde bezuiniging bij de invoering van passend onderwijs is geschrapt. Passend onderwijs wordt in de onderwijspraktijk nog steeds gezien als een bezuinigungsactie en een verzwaring van de werklast.

Om passend onderwijs te laten doorwerken in de klas, zullen bestuur en praktijk meer op één lijn moeten komen. De raad vindt dat er expliciet een taak is weggelegd voor samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en schoolleiders om het verschil tussen bestuur en praktijk in de ervaring met en de perceptie van passend onderwijs te overbruggen en de betrokkenheid van de onderwijspraktijk, leerlingen en ouders bij passend onderwijs te vergroten. De ervaren belemmeringen dienen daarbij serieus genomen te worden. De raad ziet deze betrokkenheid wel als tweerichtingsverkeer: onderwijsprofessionals dienen ook hun betrokkenheid te ontwikkelen en zich op de hoogte te stellen van de veranderingen in hun school en in hun beroep.

*Doelen passend onderwijs dienen betekenis te krijgen in samenspraak met de scholen*

De keuze voor een passende plek hangt voor een groot deel af van de specifieke behoeften van de leerling, maar ook van de omstandigheden en beschikbare mogelijkheden. De verantwoordelijkheid en de ruimte om hierover te beslissen liggen bij de samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden gebruiken deze ruimte echter te weinig: algemene doelen worden inhoudelijk onvoldoende afgestemd op de regionale situatie. Uit een door de raad intern uitgevoerd onderzoek, waarbij een tiental ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden primair onderwijs en een tiental ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs zijn geanalyseerd, ontstaat het beeld dat de meeste samenwerkingsverbanden de doelen handhaven uit de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs.<sup>53</sup>

De raad pleit er dan ook voor dat samenwerkingsverbanden hun doelen rondom passend onderwijs gaan baseren op een inhoudelijke visie, waardoor ze betekenis krijgen en richtinggevend worden. De ondersteuningsbehoeften van leerlingen zijn daarbij het uitgangspunt. Het vertalen van de algemene landelijke doelen naar specifieke doelen dient in samenspraak te gebeuren met de aangesloten scholen, leraren en belanghebbenden. De raad ziet hiervoor ook kansen bij de opr (ondersteuningsplanraad) van de samenwerkingsverbanden.<sup>54</sup> Op die manier dient een gedeelde visie op passend onderwijs te ontstaan.

**2.5 Ken deskundigheid van leraren de hoogste prioriteit toe; differentieervaardigheden laten te wensen over**

De raad – en anderen met hem – heeft er in het verleden op gewezen dat de deskundigheid van leraren om leerlingen met ondersteuningsbehoeften te begeleiden een cruciale factor is in het slagen van passend onderwijs. Deskundigheidsbevordering van leraren is een belangrijk doel van passend onderwijs. Passend onderwijs vraagt dus om (en streeft naar) leraren die kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen.<sup>55</sup>

De differentieervaardigheden van leraren om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te begeleiden, laten echter te wensen over.<sup>56</sup> Intern begeleiders in het primair onderwijs geven aan dat nascholing (dringend) nodig is voor de

<sup>52</sup> Van Grinsven, V. & Van der Woud, L. (2016). *Rapportage onderzoek passend onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek; Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

<sup>53</sup> Interne analyse van de Onderwijsraad naar de ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs.

<sup>54</sup> De opr is een speciale medezeggenschapsraad van een samenwerkingsverband waarin ouders en leraren, en in de vo-verbanden ook leerlingen, zitting kunnen nemen. De opr heeft instemmingsrecht op (het vaststellen of wijzigen van) het ondersteuningsplan. De leden worden afgevaardigd door de medezeggenschapsraden van de scholen.

<sup>55</sup> Schram, E.C., Van der Meer, F. & Van Os, S. (2013). *Omgaan met verschillen: (g)een kwestie van maatwerk: naar een doorgaande lijn in de toerusting van leraren voor passend onderwijs*. Enschede: SLO.

<sup>56</sup> Walraven, M., Kieft, M. & Van der Vegt, A.L. (2013). *Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van vo-docenten en -scholen*. Utrecht: Oberon; Van Grinsven, V. & Van der Woud, L. (2016). *Rapportage onderzoek passend onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek; Inspectie van het Onderwijs, 2016.

thema's 'kennis van leerlijnen' en 'het differentiëren daarin, en het omgaan met gedragsproblemen'. Twee derde van de leerkrachten in het primair onderwijs zou zelf bepaalde competenties verder willen ontwikkelen met het oog op passend onderwijs. Vaak gaat het daarbij om competenties die te maken hebben met het omgaan met gedragsproblemen. Daarnaast hebben leerkrachten vooral behoefte aan het verder ontwikkelen van competenties op vakinhoudelijk/didactisch gebied.<sup>57</sup> Ongeveer de helft van de docenten in vmbo, havo en vwo zegt behoefte te hebben aan professionalisering op het gebied van passend onderwijs, de andere helft heeft dat niet of 'misschien'. De voorkeur gaat daarbij uit naar trainingen over het omgaan met verschillen in de klas.<sup>58</sup>

#### *Versterking van de basisondersteuning vraagt om deskundigheid binnen teams*

Er bestaat een brede tendens om de ondersteuning voor de leerling of student zo veel mogelijk bij het onderwijsteam neer te leggen, zowel in het primair en voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs. Leerkrachten, leraren, mentoren en studieloopbaanbegeleiders ('eerste lijn') worden aangesproken om meer en intensievere ondersteuning te bieden, daarbij geholpen door deskundigen uit de 'tweede lijn' binnen de school.<sup>59</sup> Middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verschuiven daartoe naar een 'lager niveau'. Er ontstaat zo een toegenomen bewustzijn in de onderwijsteams en toegenomen aandacht voor ondersteuning en inzet op professionalisering. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over onvoldoende expertise en de gevolgen die dat kan hebben voor de kwaliteit van de ondersteuning en verwijzing.<sup>60</sup>

De raad ziet in dat verband expliciet mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering en samenwerking in teams.<sup>61</sup> Daarbij dienen de verschillende ondersteuningsexpertises goed belegd te zijn. Ook de kennis en expertise van andere partners binnen een samenwerkingsverband (zoals scholen voor speciaal onderwijs of de jeugdzorg) moeten worden gedeeld en benut. De meerwaarde van leraren uit het speciaal onderwijs kan bijvoorbeeld blijken wanneer casussen worden ingebracht en besproken. Dit gebeurt nu onvoldoende.<sup>62</sup>

#### *Aankomende leraren moeten goed toegerust zijn*

Lerarenopleidingen hebben een belangrijke taak om aankomende leraren voor te bereiden op passend onderwijs en hen toe te rusten met de daartoe benodigde kennis en vaardigheden. Minimaal de helft van alle opleidingen heeft in dat verband bij de aanpassing van het curriculum een zwaar tot zeer zwaar accent gelegd op: vaardigheid in het differentiëren in verschillen bij alle vakken (door 61% genoemd); vaardigheid in de omgang met leerlingen met gedragsproblemen (52%); klassenmanagement in verband met het omgaan met verschillen tussen leerlingen (50%); strategieën voor begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (50%); en strategieën voor de omgang met zeer heterogene groepen (50%).<sup>63</sup> De raad vindt dit een goede ontwikkeling, maar acht het van belang dat er in *alle* lerarenopleidingen aandacht is voor deze onderwerpen, omdat vooral startende leerkrachten aangeven dat zij onvoldoende zijn toegerust voor het omgaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en het omgaan met verschillen tussen leerlingen.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., Felix, C. & Mol Lous, A. (2015). *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

<sup>58</sup> Walraven, Kieft & Van der Vegt, 2013.

<sup>59</sup> De terminologie en betrokkenen van 'eerste en tweede lijn' verschillen per instelling en school. In het algemeen bestaat de 'eerste lijn' veelal uit leerkrachten, vakdocenten, mentoren en studieloopbaanbegeleiders en de 'tweede lijn' uit specialisten of specialistische teams buiten de klas, zoals remedial teachers of leerlingondersteuners met specialistische kennis van bijvoorbeeld autismespectrumstoornissen.

<sup>60</sup> Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

<sup>61</sup> Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>62</sup> De Boer & Van der Worp, 2016.

<sup>63</sup> Van Veen, D., Huizenga, P. & Van der Steenhoven, P. (2016). *Passend onderwijs en de lerarenopleidingen. Thematische casestudy naar de wijze waarop lerarenopleidingen hebben gereageerd op de invoering van passend onderwijs*. Zwolle/Amsterdam: Hogeschool Windesheim/NCOJ.

<sup>64</sup> Van Veen, Huizenga & Van der Steenhoven, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2016.

*Maak communicatie met ouders onderdeel van deskundigheidsbevordering*

Met de invoering van passend onderwijs en de daarbij veranderde rechtspositie van ouders is de communicatie tussen school en ouders belangrijk. Uitgangspunt is dat ouders tijdig en volledig geïnformeerd worden over eventuele problemen van hun kind. Scholen hebben bovendien de verplichting om op overeenstemming gericht overleg te voeren met ouders over het ontwikkelingsperspectief.<sup>65</sup> De raad meent dan ook dat goede communicatie tussen scholen en ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte onontbeerlijk is. De gesprekken met deze ouders zijn doorgaans anders van aard dan de reguliere voortgangsgesprekken. De inhoud van het gesprek kan als onverwacht of ongewenst worden ervaren en kan daardoor negatieve emoties oproepen bij ouders. Ook kan het voorkomen dat de inhoud van het gesprek voor ouders niet begrijpelijk is. Deze gesprekken vergen daarom specifieke communicatievaardigheden. De raad is van mening dat schoolleiders en leraren hierin opgeleid en getraind moeten worden.

Bovendien vereist een goede informatievoorziening kennis over passend onderwijs, maar ook over de mogelijkheden en procedures binnen het eigen samenwerkingsverband met betrekking tot de zorgplicht en toelating tot ondersteuning. De raad vraagt zich in dat verband af of de lerarenopleidingen wel voldoende inzicht geven in de achtergronden van passend onderwijs, met aandacht voor begrippen als context, pijlers en doelen. Het blijkt namelijk dat 25 tot 49% van alle opleidingen geen of slechts een gering accent legt op het integreren van leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het reguliere onderwijs.<sup>66</sup> De raad acht dit niet alleen van belang omdat hij dit een belangrijk onderdeel vindt van de deskundigheid van docenten, maar ook omdat kennis over de achtergronden van passend onderwijs een rol kan spelen bij draagvlak en betrokkenheid van professionals zelf bij passend onderwijs (zie paragraaf 2.4).

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris

<sup>65</sup> Zie onder andere artikel 40a WPO.

<sup>66</sup> Van Veen, Huizenga & Van der Steenhoven, 2016.